

# Samlad uppföljande granskning

**Laxå kommun**

Januari 2021

*Lars Dahlin  
Sara Ljungberg  
Sofia Bengtsson*



# Innehållsförteckning

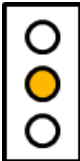

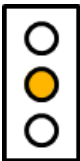
Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och revisionsfrågor	5
1.3 Avgränsning	5
1.4 Metod	3
2. Granskningsresultat	5
<b>2.1 Granskning 1. Behörigheter</b>	5
2.1.1 Revisorernas rekommendationer	5
2.1.4 Bedömning om tillräckliga åtgärder	9
<b>2.2 Granskning 2. Intern kontroll</b>	10
2.2.4 Bedömning om tillräckliga åtgärder	14
<b>2.3 Granskning 3. Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet</b>	15
2.3.4 Bedömning om tillräckliga åtgärder	20
<b>3. Revisionell bedömning</b>	21

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Laxå kommun genomfört en samlad uppföljning av ett urval av granskningar genomförda i Laxå kommun. Syftet med granskningen har varit att bedöma om berörda nämnder vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer utifrån genomförda granskningar. Uppföljningen har omfattat följande granskningar som genomförts under perioden 2017–2019:

- Granskning av behörigheter (2019)
- Granskning av intern kontroll – verksamhetens kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet (2018)
- Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet (2017)

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att berörda nämnder **inte helt** vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer utifrån genomförda granskningar. Den samlade bedömningen grundar sig på av bedömningen av vidtagna åtgärder för respektive tidigare granskning.

Tidigare granskning	Bedömning av vidtagna åtgärder	
Granskning av behörigheter	6 av 10 rekommendationer bedöms som pågående. 4 av 10 rekommendationer bedöms som ej åtgärdade.	
Granskning av intern kontroll	5 av 5 rekommendationer bedöms som åtgärdade.	
Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet	2 av 6 rekommendationerna bedöms som åtgärdade 4 av 6 rekommendationer bedöms som pågående.	

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Revisorerna i Laxå kommun granskar årligen delårsbokslut och årsredovisning, samt genomför fördjupade granskningar utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. De granskningar som revisionen genomför innehåller ofta förslag på åtgärder som bör genomföras. Dessa åtgärder varierar i omfattning och därmed också i tid för genomförande. En viktig del av revisionens arbete är därför att följa upp tidigare genomförda granskningar för att se om åtgärder vidtagits med anledning av dessa och om den granskade organisationen beaktat noterade brister, synpunkter och förslag.

Enligt SKR:s styrdokument God revisionsred i kommunal verksamhet 2018 påtalas även vikten av att följa upp de granskningar revisorerna gjort under året. Genom att regelbundet följa upp genomförda granskningar ges svar på om åtgärder med anledning av revisorernas kritik och rekommendationer har tagits i beaktande. SKR skriver vidare att uppföljningen kan genomföras som en särskild granskningsinsats med skriftlig rapport. Uppföljningen ger också underlag för att bedöma om det finns anledning till förnyad granskning, och blir därmed en grund för riskanalysen inför kommande års revisionsplanering.

Mot bakgrund av detta och med utgångspunkt i den risk- och väsentlighetsanalys som upprättats har kommunens revisorer beslutat att genomföra en samlad uppföljning av ett urval av granskningar genomförda i Laxå kommun.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Har berörda nämnder vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer utifrån genomförda granskningar?

## 1.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att följa upp effekten av revisorernas bedömning av de fördjupade granskningar revisionen genomfört under 2017–2019.

- Granskning av behörigheter (2019)
- Granskning av intern kontroll – verksamhetens kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet (2018)
- Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet (2017)

## 1.4 Metod

Sammanställande av revisorernas synpunkter och rekommendationer samt nämndernas yttranden och åtaganden. Utskick av skriftliga frågor till förvaltningen samt genomgång av svar. Dokumentstudier och genomgång av relevanta protokoll, beslut och handlingar. Intervju har genomförts med ekonomichef, chef för intern service, personalchef, samt controller. IT-chef för Sydnärkes IT-förvaltning har bidragit med kommentarer. Samtliga funktioner har fått möjlighet att sakgranska rapporten.

I de tidigare genomförda granskningarna har det totalt lämnats 21 rekommendationer. Baserat på resultat graderas respektive rekommendation med en status enligt följande modell:



Rekommendationen har inte åtgärdats sedan tidigare granskning, vilket medför att relaterad risk och rekommendation kvarstår.



Aktiviteter och åtgärder finns planerade eller är under genomförande, dock kvarstår risken då åtgärderna ännu inte är på plats.



Åtgärder och aktiviteter för att begränsa risken har implementerats och underlag har granskats, vilket säkerställer operativ effektivitet i kontrollen.

Revisionsrapport	Antal lämnade rekommendationer
Behörigheter	10
Intern kontroll	5
Upphandling	6
Totalt antal rekommendationer	21

# 2. Granskningsresultat

## 2.1 Granskning 1. Behörigheter

År 2019 genomförde PwC på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Laxå kommun en granskning avseende behörigheter. Syftet med granskningen var att bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig när det gäller tilldelning, ändring, uppföljning och borttag av behörigheter i kommunens datasystem. Efter genomförd granskning var den sammanfattade bedömningen att den interna kontrollen *inte är tillräcklig* avseende tilldelning, ändring, uppföljning och borttag av behörigheter i kommunens datasystem.

I granskningen konstaterades att Laxå kommuns behörighetsstyrning är präglad av informella rutiner och situationsanpassat förfarande. Detta leder till ett antal risker då behörigheter lätt kan utnyttjas i felaktigt syfte. Uppföljning på området saknas vilket ytterligare stärker ovan nämnda risk. Vidare saknar Laxå kommun ett tydligt ägarskap av behörighetsstyrningens samtliga delar. Ansvar för uppföljning och kontroll bör tydliggöras då det i nuläget präglas av osäkerhet.

### 2.1.1 Revisorernas rekommendationer

Revisorerna lämnade under 2019 ett missiv till kommunstyrelsen. Revisorerna rekommenderade kommunstyrelsen att vidta åtgärder för att stärka den interna kontrollen utifrån angivna iakttagelser och rekommendationer i revisionsrapporten. Revisorerna önskade svar om vidtagna åtgärder senast den 30 juni 2019.

I revisionsrapporten lämnades totalt 10 rekommendationer.

- Upprätta riktlinjer och policys för behörighetsstyrning och formalisera processen för uppföljning av dessa.
- Säkerställ tydligt ägarskap och ansvar för behörigheter, både för beställare och för utförare.
- Formalisera anställningsprocessen och med den behörighetstilldelning samt information angående behörigheter och ansvaret kopplat till dessa.
- Formalisera förändringsprocessen då användare byter roller eller ansvarsområden. Vid tilldelning eller ändring av behörigheter bör formella rutiner följas.
- Formalisera processen vid anställningens upphörande. Vid borttag av behörigheter bör rutiner finnas på plats för att öka säkerheten och minska risken för att inaktiva konton ligger kvar.
- Säkerställ adekvat uppföljning av behörigheter samt rutiner som möjliggör kontroll.
- Överväg att införa automatiserade processer kopplade till Active Directory. Detta underlättar kontrollen av behörigheter som varit inaktiva under längre tid.
- Överväg insatser för att medvetandegöra ansvaret som är kopplat till olika behörighetsnivåer. Information kan med fördel ges vid nyanställning angående vikten av korrekt hantering av behörigheter.
- Överväg att nivåindela och standardisera behörigheter för att underlätta korrekt ansvarsfördelning. Detta fungerar som ett stöd och en kontroll både för beställare och för utförare av behörighetstilldelning och ändring.
- Överväg att genomföra en teknisk kontroll av samtliga kontoinställningar i Active Directory för att få klarhet i rådande status.

### 2.1.2 Nämndens/styrelsens yttrande

Kommunstyrelsen lämnade den 29 maj 2019 ett svar till revisorerna på granskningen<sup>1</sup> vilket var inom utsatt tid. Av kommunstyrelsens svar framgår att Laxå kommun instämmer i kritiken och beslutar att ge kommunchefen i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp bestående av personalchef, kommunsekreteraren och ekonomichef, under ledning av personalchef, för att ta fram förslag på åtgärder för att åtgärda de identifierade bristerna. Vidare framgår att Sydnärkes IT-förvaltning kommer att ha en viktig roll i arbetet. Arbetsgruppen ska sedan ansvara för att beslutade åtgärder implementeras. Arbetet beräknas påbörjas efter semesterperioden 2019 och förslag på åtgärder ska presenteras till kommunstyrelsen senast december 2019.

### 2.1.3 Uppföljning av vidtagna åtgärder

Den uppföljande granskningen visar att kommunchefen utsåg en arbetsgrupp bestående av kommunsekreterare, ekonomichef, personalchef samt en representant från den gemensamma IT-förvaltningen. Gruppen har under hösten 2019 träffats vid 3 tillfällen och har arbetat fram åtgärdsförslag som vi har tagit del av. Åtgärdsförslagen har, enligt uppgift, inte ännu kommit kommunstyrelsen till del vid tiden för uppföljningen. Vidare uppges att uppdraget avseende implementering av åtgärder inte uttalats.

Åtgärdsförslagen är beroende av den digitala anställningsprocessen i Laxå kommun vilket har blivit försenat i omgångar. Utöver detta har nyckelpersoner slutat vilket påverkat genomförandet ytterligare. Med anledning av förseningen har en övervägande del av rekommendationerna och de förslag till åtgärder arbetsgruppen tagit fram inte åtgärdats i sin helhet. Flera av åtgärderna är således planerade. Den digitala anställningen beräknas komma igång under första kvartalet 2021. Detta innebär att de brister som identifierades i den tidigare granskningen kvarstår i sin helhet.

Nedan framgår respektive rekommendation, arbetsgruppens förslag samt nuvarande lägesbeskrivning.

#### *Rekommendation 1: Upprätta riktlinjer och policys för behörighetsstyrning*

I den tidigare granskningen framkom att Laxå kommun inte har några styrande dokument eller riktlinjer som reglerar behörighetshantering. Det finns en informationssäkerhetspolicy som har viss bäring på behörighetshantering. I arbetsgruppens förslag föreslås att informationssäkerhetspolicyn ska ses över för att se om det finns behov av att tydliggöra behörighetsstyrningen. Även riktlinjer föreslås tas fram för behörighetstilldelning för samtliga IT-system i kommunen. Den uppföljande granskningen visar att riktlinjer för behörighetstilldelning för samtliga IT-system inte tagits fram då den digitala anställningsprocessen är försenad och behörighetstilldelning ska hanteras i den processen. Vidare framgår att informationssäkerhetspolicyn har diskuterats i arbetsgruppen, men inte reviderats.

---

<sup>1</sup> §130 – Revisionsrapport - Granskning Behörigheter Dnr KS 2019-85

### *Rekommendation 2: Säkerställ tydligt ägarskap och ansvar för behörigheter*

I den tidigare granskningen framkom att processen för behörighetsstyrning till viss del är känd i kommunen. Processen är dock inte formaliserad då det inte finns någon formell nivåindelning av användare och dess behörigheter. Vidare framkom att kommunen bör definiera ett tydligt ägarskap för processen. I arbetsgruppens förslag föreslås att skriftliga rutiner för behörighetstilldelning ska tas fram av respektive systemansvarig chef och mall för detta ska tas fram av centrala administrationen.

Den uppföljande granskningen visar att ett utkast till rutiner för behörighetstilldelning har tagits fram. Rutinen beskriver ansvarsfördelning, borttag av behörighet samt användarens ansvar. Rutinen är vid tiden för den uppföljande granskningen ute på remiss.

### *Rekommendation 3, 4 och 5: Formalisera behörighetstilldelning till anställningsprocess*

I den tidigare granskningen lämnades tre rekommendationer med hänvisning till att formalisera behörighetstilldelningen kopplat till anställningsprocessen. Vidare rekommenderades att formalisera förändringsprocessen vid byte av tjänst samt vid anställningens upphörande. Av arbetsgruppens svar framgår att samtliga delar ska införas våren 2020 som en del i den digitala anställningen (Entry, Change, och Exit). Den uppföljande granskningen visar att processerna ovan är utarbetade och testade på ett antal anställningar. Den digitala anställningen är som tidigare nämnt inte driftsatt.

### *Rekommendation 6: Säkerställ adekvat uppföljning av behörigheter*

I den tidigare granskningen framkom att det saknas formaliserade processer för uppföljning. Av arbetsgruppens förslag föreslås att skriftliga rutiner för uppföljning ska tas fram. Den uppföljande granskningen visar att ett arbete med att upprätta rutiner har påbörjats men arbetet är inte slutfört då nyckelperson i arbetet avslutat sin anställning. Enligt uppgift pågår inget arbete kring uppföljning vid tiden för granskningen.

### *Rekommendation 7: Överväg att införa automatiserade processer kopplade till Active Directory. Detta underlättar kontrollen av behörigheter som varit inaktiva under längre tid.*

I den tidigare granskningen framkom att det inte finns ett systemstöd för att säkerställa god intern kontroll. Vidare framkom att det pågår ett arbete med att optimera kommunens IT-miljö. I det ingår en plan på att sammanföra kommunens Active Directory, (AD) med ett gemensamt AD för Sydnärkes IT-nämnd. Av arbetsgruppens förslag framgår att under våren 2020 ska samma standard införas i Laxå som övriga kommuner i Sydnärke med kontosynk och processdriven IT-arkitektur. Den uppföljande granskningen visar att arbetet med kontosynk har slutförts, detta då lösenord byts ut mot bankID vilket uppges öka den interna kontrollen. Arbetet med processdriven IT-arkitektur är enligt uppgift fortfarande pågående.



*Rekommendation 8: Överväg insatser för att medvetandegöra ansvaret kopplat till behörigheter*

I den tidigare granskningen framkom att det inte finns någon formell nivåindelning av användare och dess behörigheter. Av arbetsgruppens svar framgår att detta är i huvudsak verksamhetens ansvar att men att detta delvis kan byggas in i digitala anställningsprocessen. Den uppföljande granskningen visar att arbetet med rekommendationen inte är påbörjad, detta på grund av den digitala anställningen.

*Rekommendation 9: Överväg att nivåindela och standardisera behörigheter för att underlätta korrekt ansvarsfördelning.*









I den tidigare granskningen framkom att det inte finns någon formell nivåindelning av användare och dess behörigheter. Av arbetsgruppens förslag till åtgärder framgår inget förslag utan att frågan ska diskuteras närmare under 2020. Den uppföljande granskningen visar att viss standardisering vad gäller tilldelning av behörigheter i den digitala anställningen finns. Enligt uppgift finns ingen rollbaserad behörighetstilldelning planerad. Den digitala anställningen är dock inte driftsatt.

*Rekommendation 10: Överväg att genomföra en teknisk kontroll av samtliga kontoinställningar i Active Directory för att få klarhet i rådande status.*

Av arbetsgruppens förslag framgår inga förslag till åtgärder då rekommendationen inte uppfattades som tillräckligt tydlig.

### 2.1.4 Bedömning om tillräckliga åtgärder

Sex av tio rekommendationer bedöms som pågående och fyra av tio rekommendationer bedöms som ej åtgärdade.

Behörigheter	Bedömning
Rekommendation 1	
Rekommendation 2	
Rekommendation 3, 4, 5	
Rekommendation 6	
Rekommendation 7	
Rekommendation 8	
Rekommendation 9	
Rekommendation 10	

## 2.2 Granskning 2. Intern kontroll

År 2018 genomförde PwC på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Laxå kommun en granskning avseende intern kontroll. Syftet med granskningen var att bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig utifrån verksamhetens kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet. Efter genomförd granskning var den sammanfattade bedömningen att den interna kontrollen *inte är helt* tillräcklig. För att stärka den interna kontrollen i kommunen avseende verksamhetens kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet lämnades fem rekommendationer.

### 2.2.1 Revisorernas rekommendationer

Revisorerna lämnade under 2018 ett missiv till kommunstyrelsen. I missivet framgår att revisorerna rekommenderar kommunstyrelsen och nämnderna att vidta åtgärder för att stärka den interna kontrollen. Revisorerna önskade svar om vidtagna åtgärder senast den 30 december 2018.

I revisionsrapporten lämnades följande rekommendationer:

- Stärka arbetet med riskbedömningar då det är viktigt att riskbedömningar sker löpande och årligen.
- Säkerställa att förvaltningarna/nämnderna arbetar likartat med intern kontroll.
- Utarbeta en tydlig uppföljningsprocess av vidtagna åtgärder vid avvikelser.
- Säkerställ kontinuerlig utbildning för förtroendevalda för att bl.a. förtydliga nämndernas ansvar för intern kontroll.
- Säkerställ kontinuerlig utbildning för tjänstepersoner för det praktiska arbetet med intern kontroll.

### 2.2.2 Nämndens/styrelsens yttrande

Kommunstyrelsen lämnade den 28 november 2018 ett svar<sup>2</sup> till revisorerna på granskningen, vilket var inom utsatt tid. I kommunstyrelsens svar med tillhörande tjänsteskrivelse<sup>3</sup> framgår att för att åtgärda de brister som framkom i revisionsrapporten kommer förvaltningen att tillsätta en arbetsgrupp som arbetar med att utforma en gemensam kontrollplan för intern kontroll så att nämnderna/verksamheterna arbetar likartat. Gruppen kommer att bestå av en representant från varje verksamhet. Arbetet kommer att fortgå under hela år 2019. Vidare anges att planer kommer utarbetas för att arbeta med samtliga av revisorernas rekommendationer. Av kommunstyrelsens svar framgår inte ifall kommunstyrelsen önskar någon återrapportering från arbetsgruppen.

### 2.2.3 Uppföljning av vidtagna åtgärder

I samband med den tidigare granskningen tillsattes en arbetsgrupp. I gruppen var varje verksamhet i kommunen representerad i form av verksamhetschef samt centrala roller såsom ekonomichef, personalchef, kommunchef, samt internservicechef. Enligt uppgift har ekonomichef hållit i arbetet. Arbetsgruppen har träffats under hela år 2019<sup>4</sup> i syfte att

<sup>2</sup> Kommunstyrelsen 2018-11-28 § 213, Revisionsrapport - Granskning Intern kontroll 2018 Dnr KS 2018-272

<sup>3</sup> 2018-11-20 Revisionsrapport - Granskning intern kontroll 2018 Dnr: KS 2018-272

<sup>4</sup> Arbetsgruppen träffades följande datum: 2019-03-21, 2019-05-21, 2019-09-17, 2019-11-19

utveckla arbetet med intern kontroll. Kommunstyrelsen har den 30 oktober 2019<sup>5</sup>, tagit del av en återrapportering kring hur arbetet med intern kontroll gått sedan den tidigare granskningen. I Laxå kommun har även ett nytt reglemente för internkontroll<sup>6</sup> beslutats av kommunfullmäktige samt tillhörande tillämpningsanvisningar<sup>7</sup> som beslutats av kommunstyrelsen.

Nedan framgår respektive rekommendation, arbetsgruppens förslag samt nuvarande lägesbeskrivning.

### *Rekommendation 1: Stärka arbetet med riskbedömningar*

I den tidigare granskningen framkom att samtliga revisionsobjekt<sup>8</sup> hade utarbetat internkontrollplaner för 2017. Bedömning var däremot att samtliga nämnder, förutom Sydnärkes miljönämnd, brister i sitt utarbetande av riskbedömningar. Bland annat genomfördes inte riskbedömningar årligen och riskanalyserna var inte dokumenterade. Av kommunstyrelsens svar framgår att man i den grupp som ska tillsättas kommer utarbeta en plan för att stärka arbetet med riskbedömningar.

Sedan den tidigare granskningen har arbetsgruppen stärkt arbetet med riskbedömningar genom att diskutera och återaktualisera den mall som kommunen upprättat för riskbedömningar. Mallen för riskbedömningar fanns vid den tidigare granskningen men användes inte av samtliga nämnder. Enligt uppgift har mallen setts över och ligger på en gemensam arbetsyta som tillskapats i ärendehanteringssystemet Platina. Detta beskrivs skapa goda förutsättningar för ett likvärdigt och stärkt arbete. På den gemensamma arbetsytan finns även instruktioner för arbetet med riskbedömningar.

I intervju med representanter från arbetsgruppen är uppfattningen att mallarna används av samtliga nämnder. Intervjuade bedömer även att arbetet med riskbedömningar har förbättrats i kommunen och nämnderna har fått ett ökat intresse för området. Anledningar till detta uppges vara det övergripande arbetet som pågått inom arbetsgruppen samt de utbildningar som erbjudits. Vi har inom ramen för uppföljningen tagit del av kommunstyrelsens och nämndernas riskanalys inför 2020<sup>9</sup>. Samtliga nämnder har en dokumenterad riskanalys för 2020 och samtliga nämnders riskanalyser följer i stort den mall som arbetats fram.

### *Rekommendation 2: Säkerställ likartat arbete med intern kontroll*

Bakgrunden till rekommendationen var att det i granskningen framkom att de mallar som finns framtagna för internkontrollplaner och rapportering inte användes av samtliga nämnder. Vidare konstaterades att nämndernas internkontrollplaner inte var enhetliga i sin rubriksättning. Kommunstyrelsen hade vid den tidigare granskningen inte fastställt några övergripande kontrollmoment för samtliga nämnder. Av kommunstyrelsens svar

<sup>5</sup> Kommunstyrelsen 2019-10-30 § 204 – Information om intern kontroll Dnr KS 2019-251

<sup>6</sup> Fastställt av kommunfullmäktige 2019-09-11, § 89

<sup>7</sup> Fastställd av kommunstyrelsen 2019-08-28, § 171

<sup>8</sup> Kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, social- och omsorgsnämnden samt Sydnärkes miljönämnd

<sup>9</sup> Kulturnämnden har ingen risk- och väsentlighetsanalys för 2020 då nämnden skapades september 2019

framgår att man i den grupp som ska tillsättas kommer utarbeta en plan för att säkerställa att nämnderna arbetar likartat med intern kontroll.

För att säkerställa ett likartat arbete med intern kontroll har arbetsgruppen, liksom arbetet med riskbedömningar, arbetat med att återaktualisera den gemensamma mallen för intern kontrollarbetet som helhet. Den gemensamma mallen finns att tillgå i ärendehanteringssystemet Platina på den gemensamma arbetsytan. Intervjuade representanter från arbetsgruppen uppfattar att detta har skapat goda förutsättningar för ett likartat arbete mellan nämnderna.

Tillämpningsanvisningarna till reglementet av intern kontroll innehåller anvisningar om hur internkontrollarbetet ska bedrivas i Laxå kommun. Av anvisningarna framgår att respektive nämnds internkontrollplan ska innehålla vilka rutiner samt vilka kontrollmoment som ska följas upp, omfattningen av uppföljningen (frekvens), vem som har ansvar för att utföra uppföljningen (befattning), till vem uppföljningen ska rapporteras, när rapportering ska ske samt vem som är ägare av rutinen, det vill säga, vem som ska åtgärda eventuella brister. Vi har tagit del av kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner inför 2020. Vi noterar att internkontrollplanerna är i stort likartade i rubriksättning och innehåll samt följer den mall som finns i den gemensamma arbetsytan.

Arbetsgruppen har även tagit fram en *Rutinbeskrivning intern kontroll* som innehåller information om hur och när återrapportering av den interna kontrollen ska genomföras. Av rutinen framgår att dess syfte är att uppnå ett enhetligt arbete med intern kontroll i kommunen. Enligt intervju med representanter från arbetsgruppen framgår att arbetet har förbättrats sedan den tidigare granskningen, men vissa skillnader kvarstår mellan nämnderna avseende mängden av information som återrapporteras till nämnd.

Sedan den tidigare granskningen har kommunövergripande kontrollområden diskuterats och arbetats fram av arbetsgruppen. Enligt intervju föreligger inget krav om att nämnderna ska inkludera momenten i respektive nämnds internkontrollplan. För år 2020 har två kontrollmoment formulerats avseende 1) systematiskt brandskyddsarbete samt 2) efterlevnad av delegationsordning. Vi noterar att samtliga nämnder i Laxå kommun har inkluderat momenten i årets internkontrollplan 2020.

### *Rekommendation 3: Utarbeta en tydlig uppföljningsprocess av vidtagna åtgärder*

I den tidigare granskningen bedömdes att åtgärder framgår vid identifierade avvikelser men att det saknas uppföljning av de vidtagna åtgärderna. Bedömningen grundade sig på att nämnderna genom sina respektive årsredovisningar informeras om de avvikelser som noteras och vilka åtgärder som föreslås. Det saknas däremot angivelse om när åtgärderna ska följas upp. Av kommunstyrelsens svar framgår att arbetsgruppen ska utarbeta en tydlig uppföljningsprocess av vidtagna åtgärder vid avvikelser.

*Rutinbeskrivning intern kontroll* innehåller en beskrivning och anvisningar för hur och när återrapportering av den interna kontrollen ska genomföras. Av rutinen framgår att återrapportering ska ske i verksamhetssystemet Stratsys i samband med T1, T2 och årsredovisning. Vidare framgår att vid rapporteringen i T1 ska innehålla resultat från beslutad internkontrollplan för innevarande år samt specifikt återrapportering kring vidtagna åtgärder från tidigare års internkontrollplan.

Vi har inom ramen för uppföljningen tagit del av kommunstyrelsens och nämndernas tertialbokslut 1 2020<sup>10</sup>. Uppföljning av föregående års plan (2019) och åtgärder följs upp och kommenteras i kommunstyrelsens, social- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämndens tertialbokslut 1 2020 enligt framtagna rutiner. Vi noterar att uppföljning av föregående års plan och vidtagna åtgärder saknas i Sydnärkes miljönämnds tertialrapport 1 och 2 2020.

#### *Rekommendation 4: Säkerställ kontinuerlig utbildning för förtroendevalda*

I den tidigare granskningen framkom att det i närtid inte hade hållits någon specifik utbildning för intern kontroll. Vidare framkom att företrädare för vissa av nämnderna skulle kunna bli mer involverade i arbetet med den interna kontrollen. Av kommunstyrelsens svar framgår att arbetsgruppen ska utarbeta en plan för kontinuerlig utbildning av förtroendevalda.

Sedan den tidigare granskningen har en *Plan för kontinuerlig utbildning av förtroendevalda* arbetats fram som omfattar samtliga förtroendevalda i kommunens nämnder. Enligt planen ska utbildning hållas vid ny mandatperiod när nya ledamöter tillträder. Däremellan ska en mindre genomgång av intern kontroll vid tillfället för att årets internkontrollplan fastställs i nämnden. Ansvarig för att tillse att utbildning utförs är ekonomichefen. Utbildningen kommer att utgå ifrån den dokumentation som SKR publicerar på sin hemsida.

Vi har för granskningen tagit del av material från utbildningen samt datum och grupper för utbildningar som har hållits under år 2019 och 2020 för förtroendevalda samt verifierande protokoll<sup>11</sup>. Enligt uppgift deltog även verksamhetschef, sekreterare och ekonom vid utbildningstillfällena. Material som används är bland annat SKRs skrift *På den säkra sidan - Om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting*. Enligt uppgift finns det vid tiden för uppföljningen inte någon gemensam yta där alla förtroendevalda har tillgång till utbildningsmaterial.

#### *Rekommendation 5: Säkerställ kontinuerlig utbildning för tjänstepersoner*

Av kommunstyrelsens svar framgår att arbetsgruppen ska utarbeta en plan för kontinuerlig utbildning av tjänstepersoner för det praktiska arbetet med intern kontroll.

Sedan den tidigare granskningen har en *Plan för kontinuerlig utbildning av tjänstepersoner* tagits fram. Planen omfattar samtliga medarbetare i kommunen. Av planen framgår att utbildning av intern kontroll ska finnas med som en punkt i introduktionsprogrammet för nyanställda. I samband med detta är närmaste chef ansvarig för introduktionsprogrammet och bedömer behovet av utbildning för sina medarbetare.

Vid flera nytillträdde tjänstepersoner ska utbildningen samordnas. Anmälan från chef görs till ekonomichef som samordnar utbildningstillfällena. Av planen framgår att alla chefer ska genomgå utbildningen i intern kontroll och uppdatering av utbildning i intern kontroll för anställda görs annars vart fjärde år. Utbildningen ska utgå från den dokumentation

<sup>10</sup> Exklusive Kulturnämnden då nämnden startades september 2019.






<sup>11</sup> Kommunstyrelsen, 30 oktober 2019, Barn- och utbildningsnämnden, 28 oktober 2019, Social- och omsorgsnämnden, 29 oktober 2019, Kulturnämnden, 21 november 2019 Sydnärkes miljönämnd, 10 februari 2020

som SKR publicerar på sin hemsida och den process som gäller för Laxå kommun. Enligt uppgift fick kommunens chefer information den 8 maj 2019 om intern kontroll via kommunens chefsdag. Cheferna har i sin tur i uppgift att informera vidare i sina arbetsgrupper i den omfattning som behövs. Enligt uppgift finns utbildningsmaterial upplagt på den gemensamma ytan i ärendehanteringssystemet.

Någon uppföljning av efterlevnad av planen har enligt uppgift från intervjuade inte gjorts.

#### 2.2.4 Bedömning om tillräckliga åtgärder

Fem av fem rekommendationer bedöms som åtgärdade.

Intern kontroll	Bedömning
Rekommendation 1	
Rekommendation 2	
Rekommendation 3	
Rekommendation 4	
Rekommendation 5	

## 2.3 Granskning 3. Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet

Under 2017 genomförde PwC på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Laxå kommun en granskning av kommunens upphandlingsverksamhet. Vid samma tillfälle genomfördes även en granskning av upphandlingsverksamheten i de två bolagen Laxå kommunfastigheter AB samt Laxå Vatten AB. Den uppföljande granskningen omfattar enbart kommunens upphandlingsverksamhet. Syftet med granskningen var att bedöma om kommunen bedriver sin samlade upphandlingsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Efter genomförd granskning var den samlade bedömningen att Laxå kommuns samlade upphandlingsverksamhet *inte* bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Brister noterades i riktlinjer och rutiner, roller och ansvar och den interna kontrollen bedömdes behöva stärkas. I granskningen lämnades sex rekommendationer till kommunstyrelsen.

### 2.3.1 Revisorernas rekommendationer

Revisorerna överlämnade den 11 december 2017 ett missiv till kommunstyrelsen, Laxå kommunfastigheter AB, Laxå vatten AB samt till kommunfullmäktige för kännedom innehållandes den samlade bedömningen av granskningen. Revisionsrapporten förmedlades som bilaga till missivet. Revisorerna önskade svar om vidtagna åtgärder senast den 20 mars 2018.

I revisionsrapporten lämnades följande rekommendationer:

- Att i närtid slutföra uppdatering av de styrande dokumenten och att implementera och kommunicera uppdaterade rutiner i organisationen.
- Förstärka dokumentationsprocessen i samband med upphandling avseende struktur för att öka spårbarheten.
- Tydliggöra ansvar och roller i upphandlingens alla processdelar och kommunicera detta i organisationen.
- Internkontroll avseende köptrohet får en ökad periodicitet, förslagsvis på kvartals- eller månadsbasis, i vart fall löpande.
- Processen för uppföljning och utvärdering generellt förstärks och tillförs resurser antingen temporärt eller på varaktig basis. Se över organisation och process för upphandling generellt.
- Fastställa informations- och kunskapsbehovet vad gäller den nya lagstiftningen och genomför nödvändiga utbildningsinsatser. Vissa av de nya reglerna möjliggör effektivisering och kan frigöra resurser till övriga delar av upphandlingsprocessen, t.ex. användandet av dynamiska inköpssystem och inköpscentraler med grossistkapacitet.



### 2.3.2 Nämndens/styrelsens yttrande

Kommunstyrelsen lämnade den 28 februari 2018 ett svar<sup>12</sup> på revisionsrapporten, vilket var inom utsatt tid. Av svaret framgår att förvaltningen ges i uppdrag att ta fram dokument samt genomföra föreslagna ändringar. I tjänsteskrivelse<sup>13</sup> till kommunstyrelsens svar framgår att Laxå kommun delar uppfattningen om sina brister och tar till sig av kritiken samt att ett förändringsarbete har påbörjats. För samtliga sex rekommendationer i granskningen lämnas även ett specifikt svar avseende de åtgärder som avses att vidtas.

### 2.3.3 Uppföljning av vidtagna åtgärder

#### *Rekommendation 1: Uppdatering och implementering av de styrande dokumenten för upphandlings- och inköpsprocessen*

I den tidigare granskningen bedömdes att dokumenten och rutinerna har god struktur men är i behov av uppdatering med anledning av bland annat förnyad lagstiftning. Bakgrunden till bedömningen var att samtliga rutiner inte hade uppdaterats i närtid samt att ny lagstiftning införts i flera omgångar sedan rutinerna upprättats. Av kommunstyrelsens svar framgår att uppdatering av befintliga dokument pågår. Bland annat har dokumentet inköbspolicy delats upp i två olika dokument: Upphandlingspolicy samt övergripande riktlinjer och ansvar. Dokumenten håller på och revideras och har anpassats till gällande lagstiftning.

Den uppföljande granskningen visar att en ny upphandlings- och inköbspolicy tagits fram. Av kommunfullmäktiges beslut<sup>14</sup> framgår att den nya policyn tagits fram med anledning av de brister identifierades i den tidigare granskningen. Upphandlings- och inköspolicyn är anpassad till nuvarande lagstiftning och är översiktligt formulerad. Av intervjuer följer att det pågår ett arbete med att ta fram kompletterande riktlinjer till policyn. En controller på ekonomiavdelningen ansvarar för framtagandet. Uppfattningen hos intervjuade är att det andra dokumentet som den tidigare inköspolicyn enligt kommunstyrelsens svar ska ha delats upp i är dessa riktlinjer som alltså ännu inte tagits fram. Det finns ingen uttalad tidplan för när riktlinjerna ska vara färdiga men arbetet uppges fortgå.

#### *Rekommendation 2: Förstärka dokumentationsprocessen i samband med upphandling*

I den tidigare granskningen bedömdes att dokumentationen var tillräcklig men bör sammanställas på ett mer strukturerat sätt, speciellt vad gäller de egna upphandlingarna som görs utanför ingångna samarbeten. Av kommunstyrelsens svar framgår att dokumentationsprocessen ska ses över för att få bättre struktur och öka spårbarheten. Laxå kommun håller på att se över om en avtalsdatabas ska införskaffas.

Den uppföljande granskningen visar att en översyn av dokumentationsprocessen påbörjades efter den tidigare granskningen inom ramen för översynen av upphandlingsprocessen som helhet.

<sup>12</sup> Kommunstyrelsen 2018-02-28 § 35, Revisionsrapport - Granskning av kommunens och bolagens upphandlingsverksamhet Dnr KS 2018-17

<sup>13</sup> Tjänsteskrivelse 2018-02-16, Revisionsrapport - Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet Dnr KS 2018-17

<sup>14</sup> Kommunfullmäktige 2018-06-20 § 82

Sedan 2018 registreras alla nya avtal i ärendehanteringssystemet Platina. Avtalen sparas fortsatt även på kommungemensam hårddisk samt fysiskt i diariet men planen att på sikt enbart förvara avtalen i Platina. I Platina är det möjligt att ange avtalsperiod och aktivera mailnotiser till ansvarig tjänsteperson när avtalet är på väg att löpa ut. I intervju framkommer att det pågår ett arbete med att gå igenom alla äldre avtal på den kommungemensamma hårddisken för att säkerställa dess aktualitet. Någon upprättad tidsplan för arbetet uppges inte finnas vid tiden för uppföljningen.

Någon avtalsdatabas inte införskaffats. Av intervjuer framgår att den tidigare ekonomichefen tog ett beslut om att inte införskaffa någon avtalsdatabas på förvaltningsnivå med hänvisning till ekonomiska begränsningar. Intervjuade tjänstepersoner uppfattar att systemet Platina fungerar tillräckligt bra i dagsläget. En förbättring med att använda Platina som en typ av avtalsdatabas är att avtalen är sökbara, något som inte varit möjligt tidigare.

### *Rekommendation 3: Tydliggöra ansvar och roller i upphandlingens alla processdelar*

I den tidigare granskningen bedömdes att roller och ansvar i upphandlingsprocessen endast delvis är tydliga. Granskningen visade att ansvar och roller inte var tillräckligt tydliga i styrande dokument eller rent praktiskt i organisationen. Av kommunstyrelsens svar framgår att roller och ansvar ska ses över för att tydliggöras bättre.

Den uppföljande granskningen visar att kommunen ingår i inköpssamverkan med Örebro län sedan en lång tid tillbaka. Tidigare nämnda controller på ekonomiavdelningen är representant i inköpssamverkan och har 25 procent av sin tjänst till att arbeta med upphandling. Vi har för granskningen erhållit en *Rollbeskrivning för sakkunnig i länsamverkan*. Dokumentet är odaterat och finns enligt uppgift tillgängligt på kommunens hemsida.

Controller på ekonomiavdelning har i uppgift att utgöra ett stöd till kommunens verksamheter i upphandlingsfrågor. Ansvaret för arkiveringen av avtalen innehas av en assistent i kommunen. De roller som beskrivs i den uppföljande granskningen, utöver representant för inköpssamverkan, finns inte dokumenterade i upphandlings- och inköspolicyn eller i andra styrande dokument. Av intervjuer framkommer att den riktlinje som arbetas fram för närvarande kommer att innehålla beskrivning av rollerna.

Intervjuade bedömer att roller och ansvar inom upphandlingsprocessen har tydliggjorts de senaste åren. De utbildningar som har hållits på området (se mer i kommande rekommendation) uppges ha stärkt detta ytterligare.

### *Rekommendation 4: Löpande uppföljning av köptrohet ur ett internkontrollperspektiv*

I den tidigare granskningen bedömdes att internkontroll förekom avseende köptrohet men inte i den omfattning som krävs för att betecknas ändamålsenlig. Bedömningen grundade sig på att avtalstroheten inte följs upp löpande utan genom moment i internkontrollplan ett par gånger om året. Av kommunstyrelsens svar framgår att kommunstyrelsen delar uppfattningen om att intern kontroll bör göras mer regelbundet. Internkontrollen ska ses över för att få en tydlig och mer regelbunden rutin.

Den uppföljande granskningen visar att avtalstrohet är ett kontrollmoment i kommunstyrelsens internkontrollplan 2020. Metoden för kontrollmomentet är stickprovskontroll av 10 handlingar och ansvarig tjänsteperson är controller. Ekonomichef ansvarar för åtgärder av eventuella brister. Den slutliga rapporteringen av kontrollen ska göras till kommunstyrelsen i januari 2021. Av intervjuer följer att avtalstrohet varit ett kontrollmoment även tidigare år, men att rapporteringen har förbättrats. Vi har tagit del av en Excelfil *internkontroll avtalstrohet 2020* som verifierar att kontrollen för 2020 är pågående. Vi har även tagit del av en checklista för avtalstrohet, vilken specificerar vilka kontroller som ska göras inom ramen för stickproven.

I kommunstyrelsens delårsrapport per augusti 2020 görs en uppföljning av intern kontroll. Av rapporteringen framgår att vid granskningen av avtalstroheten 2019 noterades ett par avvikelser, varför en åtgärd under 2020 har varit att informera chefer om avtalstrohet och upphandling. Vidare anges att kontrollen av avtalstrohet planeras vara klar i oktober månad. Vi har tagit del av den fördjupade rapporten av intern kontroll av avtalstrohet för 2019. Av rapporten framgår att de identifierade avvikelserna omfattade två fakturor där Laxå kommun har avtal via SKL Kommentus men där enhetschef inte upphandlat via avtalet. Tre avvikelser är även identifierade för fakturor där kommunen saknar avtal genom SKL Kommentus. En faktura avser ett inköp av maskin av betydande belopp där endast fakturan finns som underlag. De andra två avvikelserna avser köp av tjänst. Slutsatsen är att ett avtal för dessa tre fakturor bör ha upprättats. Av intervjuer följer att controller i samband med granskningen kommunicerat med berörda chefer när brister har upptäckts.

Vidare framgår av intervjuer att kontrollen av avtalstroheten har blivit mer omfattande de senaste åren och framförallt under 2020. Under 2020 kompletteras kontrollen med granskning på kontonivå. Till 2021 planeras ett kommunövergripande granskningsmoment där stickprov genomförs inom samtliga verksamheter av varierande belopp. Vidare uppges att kommunchefen har rekommenderat att alla verksamheter ska ta upp avtalstrohet i sina respektive internkontrollplaner för 2021.

#### *Rekommendation 5: Förstärk uppföljning och utvärdering samt se över organisation och process för upphandling generellt*

I den tidigare granskningen bedömdes att uppföljning och utvärdering av köptrohet förekommer men inte i tillräcklig omfattning. Granskningen visade bland annat att bristande resurser och en ouppdaterad avtalsdatabas leder till att uppföljningen inte sker i tillräcklig omfattning och med bristande struktur. Av kommunstyrelsens svar framgår att kommunen ska ha ett möte med InExchange för att se över vilken avtalsdatabas de har att erbjuda samt hur Laxå kommun kan tillämpa den. Även resurser och ansvar kommer att ses över.

Den uppföljande granskningen visar att avtalstroheten har kontrollerats varje år inom ramen för kommunstyrelsens internkontrollplan (se föregående avsnitt). Uppföljning har skett i tertialbokslutet, delårsbokslutet och årsbokslut. Intervjuade anger att kommunen arbetar aktivt med att få en mer effektiv struktur på upphandlings- och avtalsfrågor med de resurser som finns. Under 2020 har processen för upphandling stärkts genom att alla ramavtal lagts upp på intranätet i syfte att öka köptroheten. Som tidigare nämnts registreras även alla avtal i Platina.

Det pågår ett arbete med att ta fram en avtalskatalog. Syftet med avtalskatalogen är att öka köptroheten då det blir tydligare för verksamheterna vilka varor och tjänster som finns att köpa inom befintliga ramavtal. Vi har tagit del av ett utkast på avtalskatalogen och målsättningen är att den ska vara klar i december 2020.

Ett annat område som håller på att utvecklas är att ekonomienheten ska börja utföra regelbundna priskontroller. Mötet med företaget InExchange resulterade i köp av en tjänst där samtliga ramavtal har lagts in i syfte att genomföra analyser. Det är endast ekonomienheten som har tillgång till programmet. Under 2020 har manuell priskontroll genomförts på Skövde grönsakshandel då felfakturering upptäcktes. Programmet InExchange gör det även möjligt att genomföra spendanalyser som ger en bild av inköps- och leverantörsmonster. Ekonomienheten har deltagit i en digital genomgång av detta och planen är att varje ekonom ska kunna utföra analyserna på deras verksamhetsområde.

Avseende ansvar inom upphandlingsprocessen har detta tydliggjort (se rekommendation 3).







#### *Rekommendation 6: Fastställa informations- och kunskapsbehovet vad gäller den nya lagstiftningen och genomför nödvändiga utbildningsinsatser*

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling trädde i kraft den 1 januari 2017, vilken innebar bland annat regeländringar avseende intern upphandling och uteslutningsgrunder. I den tidigare granskningen framkom att uppdatering av de styrande dokumenten för upphandling hade påbörjats inom kommunen, men ännu inte genomförts. Med bakgrund av detta bedömdes att kommunen inte hade företagit några åtgärder för att anpassa sig till den nya lagstiftningen. Av kommunstyrelsens svar på den tidigare granskningen framgår att kommunstyrelsen delar revisorernas rekommendation att informations- och kunskapsbehovet vad gäller den nya lagstiftningen bör fastställas och nödvändiga utbildningsinsatser genomföras. Laxå kommun kommer att se över detta.

Den uppföljande granskningen visar att controller på ekonomienheten har genomgått utbildning i offentlig upphandling samt fördjupningskurs i upphandlingsjuridik via inköpssamverkan i Örebro. Ekonomichef och kommundirektör har, via avtalssamverkan, deltagit vid information från SKR:s jurist avseende LOU under 2019. Vi har tagit del av en presentation "LOU dag 1" daterad 12 november 2019 som varit underlag för ett av dessa utbildningstillfällen. Det har även hållits informationer avseende upphandling och inköp på chefsdagar då ekonomienheten haft genomgång av upphandling och köptrohet samt möjligheten till analys med InExchange. Intervjuade uppger att kunskaperna avseende upphandling och den nya lagstiftningen har förbättrats. Det har även blivit tydligare för chefer i verksamheten att de kan vända sig till controller på ekonomienheten för frågor som rör upphandling, vilket fler i allt större utsträckning uppges göra.

### 2.3.4 Bedömning om tillräckliga åtgärder

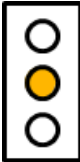

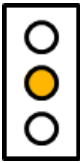
Två av rekommendationerna bedöms som åtgärdade och fyra bedöms som pågående.

Upphandling	Bedömning
Rekommendation 1	
Rekommendation 2	
Rekommendation 3	
Rekommendation 4	
Rekommendation 5	
Rekommendation 6	

### 3. Revisionell bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Laxå kommun genomfört en samlad uppföljning av ett urval av granskningar genomförda i Laxå kommun. Syftet med granskningen har varit att bedöma om berörda nämnder vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer utifrån genomförda granskningar.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att berörda nämnder **inte helt** vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer utifrån genomförda granskningar. Den samlade bedömningen grundar sig på av bedömningen av vidtagna åtgärder för respektive tidigare granskning.

Tidigare granskning	Bedömning av vidtagna åtgärder	
Granskning av behörigheter	6 av 10 rekommendationer bedöms som pågående. 4 av 10 rekommendationer bedöms som ej åtgärdade.	
Granskning av intern kontroll	5 av 5 rekommendationer bedöms som åtgärdade.	
Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet	2 av 6 rekommendationerna bedöms som åtgärdade 4 av 6 rekommendationer bedöms som pågående.	

2021-01-18

*Lars Dahlin*

---

*Uppdragsledare*

*Sara Ljungberg*

---

*Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org. nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Laxå kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 15 september 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.